



Chronique d'une fermeture programmée. Combat d'un territoire en marge pour le maintien du service public, plaidoyer de géographes pour l'égalité des territoires

Franck Chignier-Riboulon, Mauricette Fournier

► To cite this version:

Franck Chignier-Riboulon, Mauricette Fournier. Chronique d'une fermeture programmée. Combat d'un territoire en marge pour le maintien du service public, plaidoyer de géographes pour l'égalité des territoires. Franck CHIGNIER-RIBOULON et Nora SEMMOUD. Nouvelle attractivité des territoires et engagement des acteurs, Presses Universitaires Blaise Pascal, pp. 215-233, 2007, CERAMAC, n°24, ISBN 978-2-84516-370-6. halshs-00927175

HAL Id: halshs-00927175

<https://shs.hal.science/halshs-00927175>

Submitted on 25 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chronique d'une fermeture programmée Combat d'un territoire en marge pour le maintien du service public, plaidoyer de géographes pour l'égalité des territoires

Franck Chignier-Riboulon, Mauricette Fournier
CERAMAC, Université Blaise Pascal ; Clermont-Ferrand

« Le rural, terre d'exclusion ? Au-delà de la surprise (...) force est de reconnaître la pertinence du questionnement : les territoires ruraux ne sont-ils pas les oubliés d'une politique de discrimination positive qui a vu naître, dans les années quatre-vingt, sous la pression des révoltes urbaines, la politique de la ville ? Les campagnes dans le même temps n'ont-elles pas été victimes d'une sorte de « silence social », les ruraux n'ont-ils pas été négligés, comme si la charge toute entière de la misère avait changé d'espace ? », écrivait en 2003 Marie Raynal dans un éditorial consacré à l'école rurale (Raynal, 2003). En 2005, un dossier de la revue *Village Magazine* (« Ecoles et collèges ruraux - Ces classes qui se serrent les coudes ») revenait sur la question et permettait de se faire une idée rapide de la dégradation actuelle du maillage scolaire des territoires à dominante rurale, des méthodes utilisées par l'administration pour parvenir à ses fins en dépit, souvent, des dispositifs réglementaires, ainsi que des luttes locales pour « sauver » les établissements scolaires. Car de plus en plus d'habitants de ces territoires en marge refusent la fatalité de décisions jugées purement comptables et manifestent leurs désaccords jusque dans les tribunaux, aidés en cela par l'Association Nationale « Ecole et Territoire » qui s'est donnée pour mission de déposer des recours auprès des tribunaux administratifs pour défendre (avec un succès certain pour les écoles à classe unique) écoles et collèges menacés de fermeture ou de suppression de postes¹. Au-delà des familles, nombre d'élus ruraux manifestent à leur tour leurs inquiétudes, y compris dans le cadre d'organisations représentatives (associations, revues)².

Pour illustrer cette situation, l'exemple du Pays de Saugues, en Margeride, nous paraît pertinent parce qu'il est, depuis vingt ans, à l'instar de nombre de milieux ruraux isolés, confronté à la rétraction drastique des services publics, et tout particulièrement du nombre d'écoles et de postes d'enseignants. Ceci a conduit les parents d'élèves à se mobiliser régulièrement pour tenter de lutter pied à pied contre les décisions de l'administration, jugées inéquitables (pétitions, occupations d'écoles, rencontres avec les autorités). En 2004, les formes de la contestation se sont radicalisées car le projet de suppression d'un poste est apparu d'autant plus injuste que les prévisions d'effectifs étaient en forte hausse : le poste avait été maintenu l'année précédente sur la base d'une prévision de 112 élèves seulement, et menacé de suppression l'année suivante alors que la prévision s'établissait à un minimum de 126 enfants. Mais les responsables administratifs, prisonniers à la fois d'une gestion comptable et de représentations surannées des lieux et des sociétés, ont plus tendance à

¹ On pourra trouver des informations complémentaires sur le site de l'Association Nationale « Ecole et Territoire » (perso.wanadoo.fr/ecole.et.territoire), historique des écoles qui ont déjà déposé des recours, et décisions des tribunaux administratifs, textes législatifs sur le sujet, etc

² La revue *Pour la Montagne* (Association nationale des élus de la Montagne) propose ainsi régulièrement un certain nombre d'articles d'information et de réflexion sur la question, de même que *La Lettre du Maire Rural* dont on peut signaler, par exemple, le N°301 du 01 juin 2005, intitulé « Enseignement : exode scolaire planifié à la prochaine rentrée ».

considérer ces combats comme des jacqueries passagères que comme l'expression d'actions citoyennes pour l'égalité républicaine.

Cette chronique nous permet ainsi de mettre en lumière les différentes visions du monde qui fondent les prises de position et les décisions ; par exemple, pour l'Inspection d'Académie, la question de l'aménagement du territoire ne figure pas parmi dans les paramètres à prendre en compte pour justifier de l'ouverture ou de la fermeture d'écoles et de postes d'enseignants ; sous cet angle, comme le constatait précédemment Marie Raynal, seules les écoles des quartiers urbains considérés en difficulté sociale par l'institution, peuvent bénéficier d'une certaine indulgence dans la gestion des postes. *A contrario*, pour contester les mesures de fermeture de postes et d'écoles, les habitants des espaces ruraux, insistent tout particulièrement sur le respect de l'équité territoriale, c'est-à-dire de la nécessaire lutte contre exclusion spatiale (donc des politique d'aménagement du territoire), problématique qui, naturellement, ne manque pas de retenir l'attention du géographe.

La chronique permet aussi de montrer les difficultés d'application, sur le terrain, des procédures de concertation tant vantées dans les textes (la concertation est un préalable nécessaire pour toute fermeture d'un service public). Si, pour un lecteur non averti des pratiques de l'administration, notre chronique peut apparaître très « à charge » à l'encontre des représentants de l'Education Nationale, nous précisons que les faits présentés ici n'ont rien d'exceptionnels : de manière récurrente, ces pratiques fort peu démocratiques sont dénoncées par ceux qui y ont été confrontés, tant par des associations, certes partisans comme Ecole et territoire, que par des groupements d'élus généralement peu enclins à la contestation (associations des élus de la Montagne, des maires ruraux, etc..) ; pratiques parfois sanctionnées par les tribunaux administratifs comme « excès de pouvoir ». De plus, au plan méthodologique, la présente chronique repose principalement sur l'analyse des documents contenus dans les très volumineux dossiers de recours auprès du tribunal administratif - argumentaire et pièces jointes fournies par les deux parties (parents et rectorat), et de quelques documents complémentaires (tracts, articles de presse)³. Tous les extraits cités dans cet article proviennent donc de documents *écrits* et non de la transcription de témoignages oraux. Si, au final, nous paraissions avoir fait la part belle au discours des acteurs locaux, la raison ne tient pas seulement à un sentiment (assumé) d'empathie par rapport à la cause qu'ils défendent, mais tout autant, à la nature de la source utilisée : dans le recours au tribunal, les argumentaires produits par les parents sont plus développés, étayés par des documents plus nombreux et plus précis, tandis que les réponses de l'administration restent toujours très laconiques, quand elles ne relèvent pas tout simplement du déni de réalité, comme nous pourrions le constater. Mais cette dissymétrie est également révélatrice : l'administration, qui se sait de fait toute puissante pour appliquer ses décisions, répugne à argumenter sur le fond, et ne s'y résout que sur la forme.

Ajoutons enfin que, comme nous l'avons signalé précédemment, les recours auprès des tribunaux administratifs se multipliant dans le domaine du maintien des services publics, ces dossiers, souvent très riches, peuvent constituer une source très intéressante et encore inexploitée pour étudier entre autre chose la question des représentations du territoire (tant des populations résidentes que de l'administration).

1- La (récente) renaissance d'une périphérie

³ Mémoires de recours en référé et sur le fond au tribunal administratif de Clermont-ferrand, déposé par Ecole et Territoire et les parents d'élèves des communes de Saugues et d'Alleyras, dossiers n° : 0400978-2 et 0400979 en date des 17 juin 2004 et 7 février 2005 ; mémoires de défense du rectorat ; décision du tribunal, 10 mars 2005 ;

Une marge pluriséculaire

La Margeride est de longue date une périphérie ; pour autant il connaît depuis peu un certain renouveau. Situé à environ 1000 m d'altitude, à l'extrémité sud-ouest du département de la Haute-Loire, le Pays de Saugues, qui nous intéresse plus particulièrement ici, est très nettement délimité à l'est et au sud par les gorges de l'Allier et de la Desges, au nord et à l'ouest par l'échine sommitale de la Margeride (sommets à près de 1500 m). À cette coupure géographique avec le bas pays, s'ajoute l'éloignement des centres urbains : Saugues se retrouve ainsi à 50 km du Puy-en-Velay ou de Brioude (50 minutes de trajet environ), à 23 km de Langeac (25 minutes de trajet), et à quelques 150 km de Clermont-Ferrand. On peut même parler avec André Fel (1983) « d'un bout du monde » tant la situation d'isolement apparaît objective. Un au-dehors géographique donc, un pays rude qui ne fut jamais très peuplé (30 h/km² au maximum démographique), mais qui a atteint un très faible niveau de population : en 1999, la densité du Pays de Saugues (16 communes, 4604 habitants en 1999, dont 2181 au chef-lieu de canton) s'établissait à 10,5 h/km², cette moyenne masquant au demeurant de forts contrastes (3 h/km² à Auvers, 5 à Chanaleilles, 7 à Thoras,...).

Comme ailleurs en moyenne montagne, la modernisation agricole de ces dernières décennies s'est traduite par l'agrandissement des exploitations et la diminution corrélative du nombre des exploitants, phénomène peu favorable à la dynamique démographique (Fournier Mauricette, 2002). Conséquence de cette mutation, de l'exode rural et du vieillissement de la population, les effectifs scolaires ne sont plus ce qu'ils étaient dans l'immédiat après-guerre, quand le pays était encore presque « plein » : ainsi, à l'échelle du Pays de Saugues la population des classes maternelles et primaires publiques a été divisée par 2,8 entre 1955 et 1985.

Renaissance et retrait de l'institution

Pendant plusieurs décennies le déclin démographique a justifié la fermeture de bon nombre de petites écoles de villages. Toutefois, les suppressions de postes se sont poursuivies dans la Haute-Loire alors même que le département connaissait le mouvement de « renaissance rurale » décrit par Bernard Kayser (1996). Celui-ci a démarré très précocement et très vigoureusement dans l'est de la Haute-Loire (région industrielle et dynamique de l'Yssingelais) avant de se diffuser dans l'ouest, quoique plus modérément, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix.

Document n°1

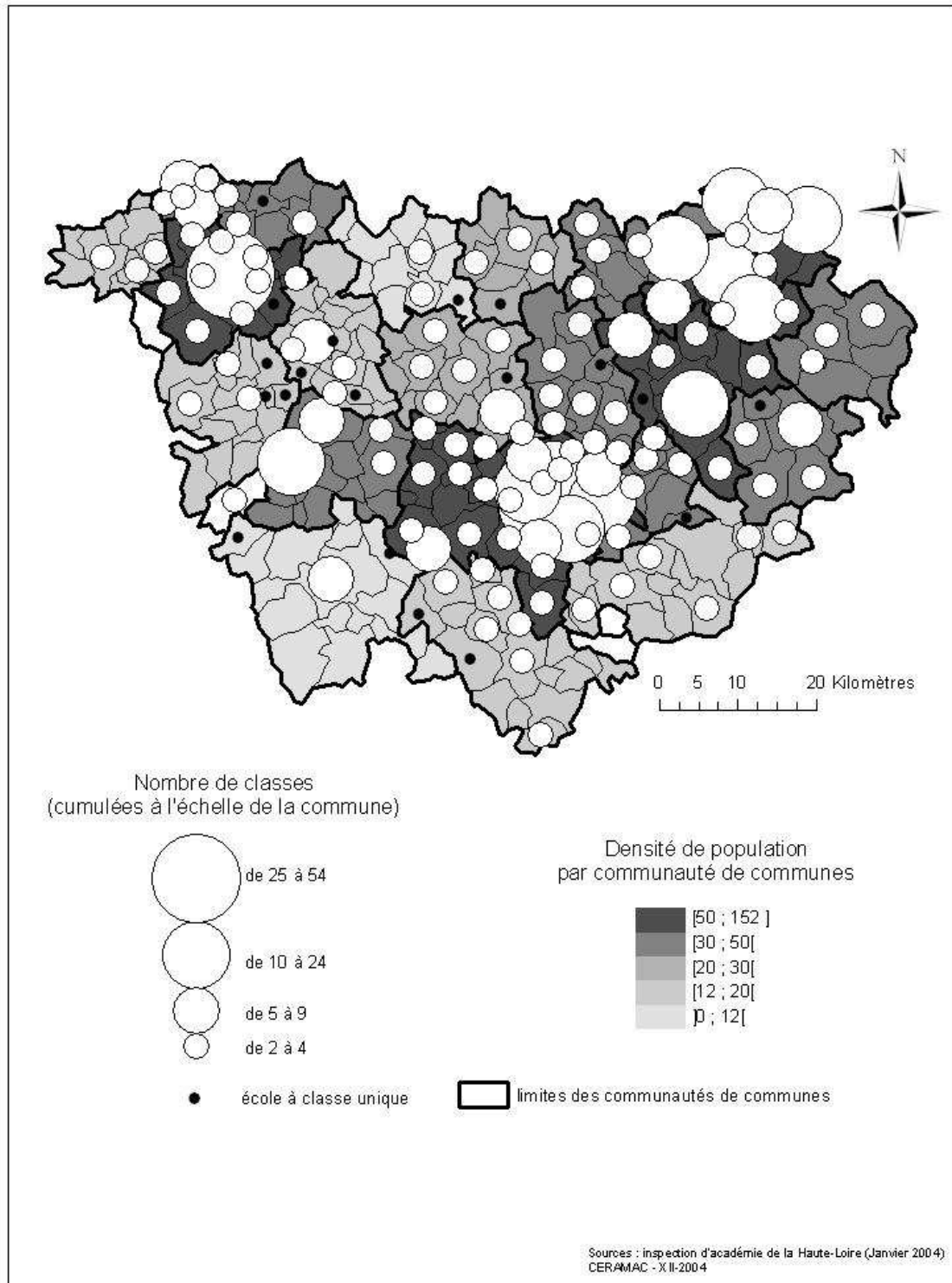
Evolution des effectifs et des classes dans les écoles publiques de Haute-Loire

Rentrées	Effectifs			Nombre de classes (postes d'enseignants)		
	préélémentaires	élémentaires	total	préélémentaires	élémentaires	total
1993	5859	8050	13909	253	455	708
1994	5905	7966	13871	220	486	706
1995	5825	8045	13870	223	480	703
1996	5641	7999	13640	223	470	693
1997	5550	7925	13475	217	466	683
1998	5811	7887	13698	218	458	676
1999	5937	7980	13917	218	452	670
2000	6069	8023	14092	227	451	678
2001	6037	8083	14120	239	441	680
2002	6167	8227	14394	235	446	681
2003	6279	8218	14497	234	448	682

Source : Inspection d'Académie de la Haute-Loire

Document n°2

Les écoles publiques de la Haute-Loire en 2004



A partir de 1997, l'arrivée de ces nouveaux ménages qui « ont choisi la campagne » s'est finalement traduite, à l'échelle du département, par un retournement dans l'évolution de la

démographie scolaire : entre 1997 et 2003, plus de mille enfants supplémentaires (1022) ont été scolarisés dans des établissements publics, alors que le nombre de postes d'enseignants ne progressait pas (-1) ainsi qu'on peut le constater dans le document n°1. La Haute-Loire souffre d'être un petit département démographiquement dynamique dans une région, l'Auvergne, qui ne l'est pas : ainsi, pour la rentrée 2005 devait-elle encore « rendre » 4 postes alors que l'Inspection d'Académie prévoyait une hausse d'au moins 175 enfants. De fait l'Etat, ainsi que le reconnaissait le préfet de la Haute-Loire en préambule du Conseil Départemental de l'Education Nationale (CDEN) du 27 février 2004, n'est plus capable d'assurer une répartition équitable des services publics : *« nos concitoyens sont présents et veulent vivre en milieu rural, mais l'Etat n'est pas en capacité d'assurer un maillage complet du territoire »*. Dans ces conditions, la concentration scolaire continue à s'exercer au détriment des secteurs les plus fragiles, les plus marginalisés, comme le Pays de Saugues.

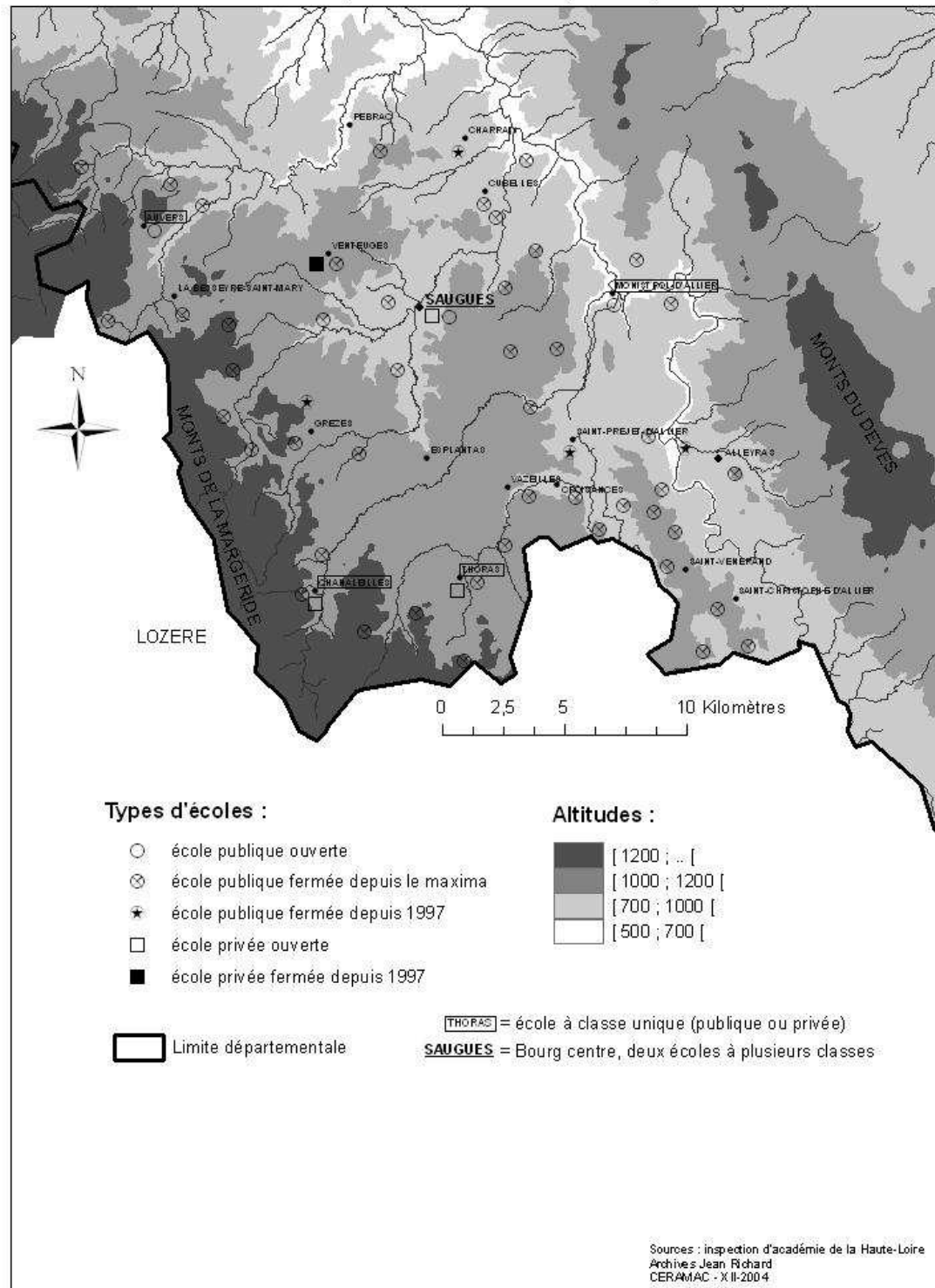
Or, le Pays de Saugues, malgré une situation très périphérique, attire à son tour de nouveaux habitants. Entre 1990 et 1999, le solde migratoire du bourg-centre était repassé en valeurs positives : +0,14 % par an. S'il restait négatif (-233 habitants) à l'échelle de la Communauté de communes, la réalité était plus complexe : on avait enregistré 774 départs pour 541 arrivées, et les nouveaux venus n'étaient pas tous des retraités rentrant au pays (19 % seulement de ces nouveaux résidents avaient plus de 55 ans). Aux « migrants du retour », Saugains qui choisissent de revenir au pays après l'avoir un temps quitté, s'ajoutent de plus en plus des ménages venus de régions plus lointaines. En conséquence, les effectifs scolaires avaient commencé à se redresser. Pour la première fois, en 1998, le nombre d'élèves scolarisés dans le Pays de Saugues avait augmenté. En 2001, les écoles maternelles et primaires de la commune de Saugues (public et privé confondus) ont ainsi retrouvé leur niveau de 1977, autour de 280 élèves, et la tendance s'est poursuivie depuis. Ce renouveau démographique, inattendu, a rendu encore plus incompréhensible pour la population les décisions de l'administration en matière de fermeture de postes, tandis que le renouveau sociologique, même modeste, permettait d'apporter des compétences nouvelles pour lutter contre ces décisions (maîtrise des logiciels informatiques pour concevoir des tracts, de la recherche sur internet qui a permis de prendre contact avec Ecole et Territoire, de la rédaction d'argumentaires pour les autorités locales puis le tribunal administratif, etc.).

2 – L'école républicaine à Saugues, de l'investissement politique public à la rationalisation

Pour une grande majorité de la population, l'isolement et la faiblesse du peuplement, contraintes propres aux milieux montagnards déshérités, ne sont pas nécessairement mal vécus. La faible densité a même favorisé une sociabilité accrue. Et la généralisation de l'automobile, du téléphone, et maintenant de l'internet, a complètement modifié la donne. S'il est toutefois un domaine (peut-être le seul) où les effets de la crise démographique ont donc réellement affecté le local, c'est bien dans la détérioration de la trame scolaire, qui s'est surtout amplifiée à partir des années 80. Seules subsistaient en 2004, en dehors du chef-lieu de canton, les écoles publiques à classe unique de Monistrol-d'Allier et d'Auvers, soit 3 écoles publiques et 7 postes d'enseignants au total pour 16 communes de montagne, représentant, notent les parents d'élèves « 417 km², soit près de 10 % de la superficie du département ». Ajoutons que ces deux écoles à classe unique fermeront à leur tour à la rentrée 2006. Ceci conduit nombre d'enfants à effectuer matin et soir de très longs trajets (beaucoup résident à plus de 10 km de l'école) et les collectivités locales à s'épuiser dans le financement des transports scolaires.

Document n°3
La trame scolaire du Pays de Saugues en 2004

La trame scolaire du Pays de Saugues en 2004
 (classes maternelles et primaires)



Hier, une école de la République contre le poids de l'Eglise

En raison des particularités du milieu et d'une histoire spécifique, le Pays de Saugues a compté près de 60 écoles publiques ! En effet, dans ce pays de très fort ancrage catholique, l'école publique, républicaine, a eu du mal à s'implanter. Au bourg, dominaient les Frères des écoles chrétiennes, et dans pratiquement tous les villages étaient déjà installées les *béates* (par exemple, dans 22 villages de la commune de Saugues, 7 dans celle de Grèzes), sœurs-institutrices qui soignaient les malades, organisaient les prières, apprenaient aux enfants le catéchisme et quelques rudiments de lecture. L'implantation au plus près de la population, dans presque chaque village, de « l'école de la république » et de ses hussards noirs a, ici, constitué un enjeu autant politique que social. De fait, les municipalités feront tout pour freiner l'application des lois de Jules Ferry. A Saugues par exemple, les classes vont longtemps rester éparpillées un peu partout dans le bourg et le groupe scolaire que l'on projetait de construire en 1914 ne verra le jour qu'en 1967, en même temps que le collège.

L'école publique s'est malgré tout diffusée très largement, innervant très finement le territoire, et a certainement représenté le symbole de la normalisation, de la modernisation, pour une population qui se sentait déjà en marge et souhaitait s'intégrer à la nation. Ainsi faut-il, d'une manière générale, comprendre les progrès foudroyants de l'alphabétisation, puis la constance dans les résultats des départements du sud du Massif central, ce qu'Hervé Le Bras et Emmanuel Todd ont nommé « la revanche du midi »⁴. D'une manière générale, l'école était d'autant plus associée à la mise en place des structures nationales que bien souvent l'instituteur était aussi secrétaire de mairie. Dans un département où presque personne ne parlait français vers 1860, les montagnards ont cru aux valeurs de l'éducation. De ce point de vue, la situation est très comparable au « miracle éducatif breton » décrit par Jean Ollivro (Ollivro, 2005). Comme en Bretagne, la concurrence public-privé, a constitué une forte émulation et construit le socle d'une forte exigence éducative. Comme en Bretagne, on peut ainsi remarquer que la foi des familles de Haute-Loire dans l'éducation se manifeste aujourd'hui par des taux très élevés de pré-scolarisation : environ 70 % des enfants vont à l'école dès deux ans. Or, pour des raisons budgétaires, cet accès très précoce à l'institution scolaire est désormais contesté par l'Inspection d'académie, ce qui a constitué un des éléments déterminants du conflit.

Une rationalisation aux dépens du qualitatif...ou en faveur de l'école privée ?

Dans un contexte budgétaire difficile, l'administration souhaite en effet remettre en cause l'accueil des plus jeunes : ainsi, pour la première fois, à l'occasion de la préparation de la carte scolaire 2004-2005 (donc les dotations en postes), l'inspecteur d'académie de la Haute-Loire a décidé de ne plus comptabiliser les très jeunes enfants dans le total des effectifs, et de « donner la priorité à la scolarisation à deux ans dans les ZEP », inexistantes dans le département. On précisera que le secteur de Saugues avait été classé en ZEP au début des années 80 (une des rares ZEP rurales de France), et déclassé sans explication quelques années plus tard, quand la politique sociale se concentrait exclusivement sur les quartiers urbains.

Cette décision, concernant la scolarisation des enfants de deux ans, aura des conséquences considérables pour nombre de communes, dont Saugues (une vingtaine d'enfants non comptabilisés). Dans une région où la pré-scolarisation est très développée pour les raisons que nous venons de décrire, mais aussi parce que l'accueil des plus jeunes enfants constitue un enjeu majeur dans la concurrence public-privé. Cet enjeu a du reste été clairement explicité

⁴ - Le Bras, Hervé et Todd, Emmanuel, *L'invention de la France*, Le livre de Poche, collection Pluriel, Paris, 1981, 511 pages.

dans le recours que les parents ont déposé auprès du tribunal administratif, ceux-ci considérant que, depuis plusieurs années, l'administration favorise sciemment l'école privée :

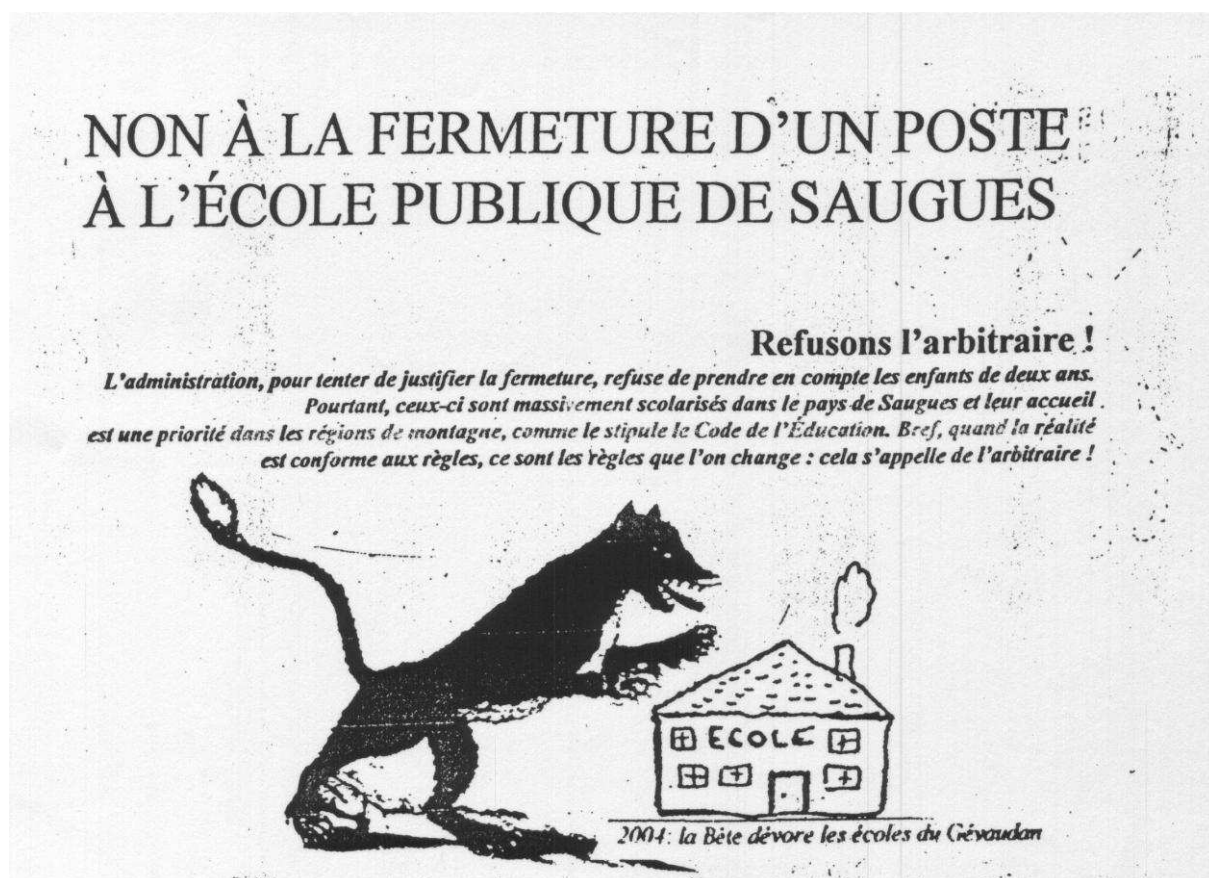
« Ce problème constitue un cercle vicieux récurrent : en effet, depuis plusieurs années l'Inspection d'Académie ôte (ou veut ôter) des postes à l'école publique de Saugues et en octroie dans le même temps à l'école privée. C'est ce qui est encore prévu pour la prochaine rentrée (...) Ce déséquilibre dans les moyens et ce que nous pourrions appeler « cette insécurité permanente » conduit un nombre croissant de familles à faire le choix de l'école privée. Ce faisant les décisions de l'Inspection d'académie se traduisent sur le terrain par l'amorce d'une réelle ségrégation scolaire et sociale qui n'existait pas auparavant : en effet, on peut constater que, si les résultats scolaires, présentés par le Recteur lui-même se révèlent sur l'ensemble du secteur de Saugues inférieurs à la moyenne départementale, ils le sont beaucoup moins à l'école privée qu'à l'école publique »⁵

Un sentiment d'abandon et d'injustice

La décision de réduire l'accueil des enfants de deux ans conduira les familles à penser qu'il s'agit bien d'une discrimination volontaire à l'égard des milieux ruraux lorsqu'elles découvriront dans le Code de l'Education que la scolarisation précoce est une priorité dans les régions de montagne au même titre que dans les ZEP : « *Bref, quand la réalité est conforme aux règles, ce sont les règles que l'on change : cela s'appelle de l'arbitraire* », écriront-elles à ce sujet dans un tract largement diffusé (document n°4).

⁵ Mémoire de recours sur le fond au tribunal administratif de Clermont-ferrand, déposé par Ecole et Territoire et les parents d'élèves des communes de Saugues et d'Alleyras, dossier n° : 0400978-2, en date du 7 février 2005.

Tract conçu par les parents d'élèves pour contester la non prise en compte des enfants de deux ans de deux ans



Ce dernier épisode est venu renforcer le sentiment de trahison, d'abandon qu'éprouve la population face à la très forte rétraction d'un maillage scolaire autrefois très dense. Si la fermeture des écoles de villages a souvent été douloureusement ressentie, la réaction est encore plus forte quand c'est l'école du chef-lieu qui est « attaquée » par l'administration ainsi qu'en atteste un tract dans lequel les familles n'ont pas hésité à comparer l'Inspection d'Académie à la bête du Gévaudan :

« Au secours, la Bête revient !!! Dans les années 2000, ce n'est plus l'enfant-berger qu'elle attaque, ce sont les écoles du Gévaudan qu'elle dévore à pleines dents. Depuis longtemps déjà, elle a jeté son dévolu sur les petites écoles des villages. Mais ce festin-là s'achève et, tandis qu'elle se repaît des dernières classes uniques, elle donne maintenant des coups de crocs à l'école du chef-lieu. Trois fois, au cours des quatre dernières années, elle a pointé son nez à Saugues, au cœur de l'hiver. Une fois, elle a emporté une classe. Deux fois, parents, élus et instits sont parvenus à la chasser. En 2004, elle est à nouveau là. Toujours plus insatiable et toujours plus sauvage, elle hante aujourd'hui la maternelle et se pourlèche devant la classe des tout-petits, les enfants de deux ans. Ne la laissons pas faire ! »

D'une manière générale, les familles se sentent d'autant plus dans un « qui-vive » à l'égard de l'institution que celle-ci manifeste couramment, à l'égard du rural isolé, une certaine désinvolture –considérée localement comme du mépris– dans la gestion courante des problèmes scolaires. L'institution, qui considère l'isolement comme une fatalité paraît surtout agir de façon à l'aggraver. Or, l'école est un enjeu symbolique aussi bien pour la population autochtone que pour les nouveaux arrivants qui, dans le discours, se sont appropriés les

thèmes de l'équité territoriale et de l'aménagement du territoire, négligés voire rejetés par l'Inspection d'Académie qui préfère la logique comptable, plus facile à mettre en œuvre (dès qu'une école descend en-dessous d'un certain seuil, on lui retire un poste ou on la ferme sans considération de sa localisation et de son environnement).

Ainsi la question de l'équité territoriale est-elle récurrente dans les divers courriers adressés par l'association des parents d'élèves aux élus départementaux (président du conseil général, député) comme aux responsables administratifs (préfet, inspecteur d'académie). De même, elle avait constitué, en 2003, ainsi que le montre l'extrait suivant, un point fort des discussions locales du *Débat sur l'école*, organisé par le Ministère de l'Education Nationale, alors même que le thème de la ruralité n'apparaissait pas parmi les choix pré-sélectionnés par l'administration, contrairement à celui des quartiers et de la politique de la Ville, comme le notaient déjà les parents :

« Force est de constater, ainsi, l'incapacité de l'État à assurer la totalité de ses missions sur notre territoire : absence, au collège et depuis de très nombreuses années, d'enseignants spécialisés pour certaines disciplines artistiques (arts plastiques), voire inexistence même de certains enseignements (musique), alors même que l'accès à la culture et à l'expression artistique sont rendus ici particulièrement difficiles par l'indigence de l'offre à l'extérieur de l'école. De même, les difficultés sont parfois extrêmes pour assurer certains remplacements, des services disparaissent de fait (psychologue scolaire, assistante sociale de l'Education nationale) quand la restriction des budgets de déplacement conduit à la suppression des permanences, comme c'est le cas à Saugues. Curieusement, l'institution semble accepter ces dysfonctionnements, qui se poursuivent d'une année sur l'autre. L'État a-t-il les moyens organisationnels de remédier à ces inégalités territoriales ? (...). L'État, par ailleurs, fait des économies avec les fermetures mais ne semble pas vouloir les redistribuer en apportant un soutien particulier à « l'école de pôle » et à son environnement culturel périscolaire. Questions complexes, mais qui posent le problème de la nécessité d'une adaptation du dispositif institutionnel aux milieux ruraux isolés. De façon un peu troublante, ces questions n'étaient pourtant pas mises explicitement au débat national, tandis que l'étaient d'autres problématiques « territoriales » (celle des quartiers et de la politique de la Ville notamment) ⁶ ».

3 – Le conflit scolaire entre l'Etat et les habitants

Au cours de ces dernières années, les parents d'élèves du Pays de Saugues ont acquis sur le terrain une certaine pratique de la revendication citoyenne. En 2000-2001, une importante mobilisation des familles, relayée par la presse locale, avait conduit le Conseil Général à modifier les modalités d'aides départementales accordées pour les transports scolaires. Par deux fois aussi (2000 et 2003) l'action des familles a permis de « sauver » un poste à l'école publique de Saugues grâce à des procédés finalement assez usités dans le département : mise en scène pour la presse de l'occupation des locaux en présence de tous les élus du secteur contactés par les parents, demande de soutien au député, rencontres avec l'administration, pétitions.

En 2004, les formes de la contestation se sont radicalisées pour plusieurs raisons principales : pour les familles, la menace de suppression d'un poste est apparue d'autant plus incompréhensible et injuste que les prévisions d'effectifs étaient en forte hausse (+20 inscriptions) ; les procédés habituels précédemment décrits se sont révélés inefficaces alors que le contexte électoral (élections cantonales, régionales et européennes) leur paraissait favorable pour exercer des pressions sur les élus et l'administration ; enfin, le nouvel inspecteur d'académie, et d'une manière générale l'administration (rectorat, préfecture), se sont montrés très peu ouverts à la concertation.

⁶ Extrait de la synthèse locale du Débat sur l'école, consultable sur : www.debatnational.education.fr puis Haute-Loire/Brioude/ n°17884 pour le débat officiel du 12 décembre 2003 au collège public de Saugues.

Une concertation ou un leurre concertatif pour une fermeture programmée?

Pour attirer l'attention sur leur situation, les parents d'élèves ont, comme les années précédentes, rédigé beaucoup de courriers aux responsables politiques et administratifs. Ils ont été plaider leur cause auprès du Président du Conseil Général, des député et sénateur de la circonscription, de l'Inspecteur d'Académie. A l'issue de cette dernière rencontre, la délégation de parents en a conclu qu'il ne s'agissait pas d'une véritable concertation, « *mais seulement, pour l'Inspection d'Académie, d'exposer de façon unilatérale les motifs d'une fermeture programmée* ». En effet, l'Inspecteur n'a tenu aucun compte de la liste des 126 enfants inscrits de manière certaine pour la prochaine rentrée, pourtant paraphée par le directeur de l'école, le DDEN, le conseiller général, le président de la communauté de communes et de nombreux maires. Les parents ont alors occupé l'école à deux reprises, (25 février et 5 mars 2004), y conviant les maires de la Communauté de communes (6 à 8 présents).

Document n°5

Article de presse relatant l'occupation de l'école (La Montagne, 10 mars 2004)



Une manifestation a ensuite été organisée le 12 mars, qui a rassemblé au chef-lieu de canton plusieurs centaines de personnes, en présence une fois encore de la plupart des élus (maires et conseiller général) de la Communauté de communes. Quelques tracteurs avaient également été réquisitionnés pour bloquer les accès du bourg et susciter l'intérêt des pouvoirs publics. Dans le même temps des affiches étaient apposées à la devanture de presque tous les commerces de Saugues, exposant les raisons du conflit et invitant la population à signer une

pétition : environ 1000 signatures ont été recueillies (chiffre à mettre en relation avec une population communale de 2000 habitants et une population cantonale de 4000 habitants) et adressées au Préfet, à l'Inspecteur d'Académie et au député de la circonscription. A partir du 12 mars et jusqu'aux vacances de Pâques, les parents ont continué d'occuper l'école tous les vendredis matins. Le 13 mars, l'Association des Parents d'élèves de Saugues avait demandé au Préfet, par un courrier accompagné d'un texte signé par les seize maires de la Communauté de communes, de bien vouloir recevoir une délégation composée de parents et d'élus locaux. Dans ce courrier les parents annonçaient qu'à défaut de médiation ils déposeraient un recours auprès du tribunal administratif.

Document n°6

Manifestation et blocage de la circulation organisés par les parents d'élèves



Photo : Mauricette Fournier

Une administration sûre de son bon droit

Bien que médiatisée dans la presse locale, et surveillée par la gendarmerie et les renseignements généraux (appels téléphoniques aux responsables de l'association pour connaître les prochaines actions) toute cette agitation n'a pas abouti à ce que l'Inspection d'Académie délègue un interlocuteur pour organiser une véritable concertation, ni permis que les arguments présentés par les parents soient vérifiés : notamment le contrôle auprès du registre de l'état civil de la commune de Saugues qui montrait que les naissances avaient doublé entre 2001 et 2002. Sur ce point, comme sur d'autres au demeurant, l'administration va se murer dans le déni ; ainsi dans son mémoire de défense en référé auprès du tribunal administratif, en date du 6 juillet 2004, le Recteur écrivait encore : « *On relèvera que, dans les prévisions du directeur de l'école concernée, les effectifs d'enfants de 2 ans passent pratiquement du simple au double (de 10 à 20). Cette progression exponentielle peut paraître*

surprenante », alors même que les parents avaient fourni au tribunal les copies du registre des naissances, et demandé précédemment à maintes reprises à l'Inspection d'Académie et au préfet de vérifier la réalité de ces chiffres. Dénî encore, quand, dans le même document, le recteur affirme aussi : « *il convient tout d'abord de relever qu'à Saugues, ni le maire, ni une quelconque association de parents d'élèves n'est intervenue à ce jour pour faire connaître son opposition* » (!).

Cette absence de médiation et d'interlocuteur explique que, quand les parents, excédés, ont eu connaissance de la présence de l'Inspecteur d'Académie au collège de Saugues, le 22 mars, ils se sont invités en nombre pour essayer de se faire entendre, rejoints peu après par plusieurs élus locaux. Ils l'ont ainsi retenu pendant environ trois heures, jusqu'à ce qu'un journaliste de FR3 vienne assurer la couverture médiatique de l'affaire (le reportage sera largement diffusé sur les régions Auvergne et Rhône-Alpes). Durant ce temps, les propos échangés auront été vifs, malgré la présence de diverses brigades de gendarmerie, l'Inspecteur continuant de douter de la progression des effectifs (mais refusant également de s'engager à vérifier les faits), de l'arrivée de nouvelles familles, ainsi que des difficultés sociales et scolaires des enfants du Pays de Saugues.

Du « crime de lèse-majesté » à la judiciarisation de la question

Cette fois-ci, la réponse de l'administration à ce « crime de lèse-majesté » ne se fera pas attendre. Le Recteur déposera plainte pour voie de fait et propos injurieux, bien que les gendarmes, rapidement arrivés sur les lieux, n'aient pas eu à intervenir. Et le Préfet va répondre à la présidente de l'Association des parents d'élèves que « *dans ces conditions, [il] ne recevra pas de délégation tant que des excuses publiques n'auront pas été présentées par le ou les auteurs des faits relevés à l'encontre de M. l'Inspecteur d'Académie* ». Ce haut fonctionnaire semblait donc oublier (ou a fait mine d'oublier afin d'intimider) que, dans une société de droit, la responsabilité collective n'existe pas et qu'une association ne saurait ainsi être « punie » pour des actes qui ne relèvent, le cas échéant, que de la responsabilité individuelle.

Intervient alors l'association Ecole et Territoire, contactée grâce à son site internet par certains nouveaux arrivants. Sur ses conseils, les parents d'élèves de Saugues vont se résoudre à déposer, auprès du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, un recours commun avec les parents d'Alleyras, une petite commune limitrophe menacée par la fermeture de son école à classe unique.

Mais, au préalable, nouvel épisode dans la confrontation du pot de fer et du pot de terre, ils vont rencontrer les plus grandes difficultés à obtenir l'arrêté de l'Inspecteur d'académie (pièce indispensable pour le dépôt de la plainte). Craignant que le délai pour introduire leur recours ne vienne à expiration (le délai est de deux mois à partir de la date de l'arrêté, qui doit lui-même être normalement pris à la date de la décision), ils iront jusqu'à faire appel, la veille pressentie du délai d'expiration (c'est-à-dire deux mois après la date de décision), à un huissier de justice pour tenter d'en récupérer une copie, sans succès. Au final, quand l'arrêté de l'Inspecteur leur sera enfin parvenu, les parents pourront se rendre compte qu'il est daté du jour même de la visite de l'huissier à l'Inspection d'Académie, un vendredi soir, veille de premier mai. Cette coïncidence étrange contribuera naturellement à convaincre les parents de la mauvaise foi de l'administration. Ils l'interpréteront ces faits comme une tentative pour les empêcher de déposer leur recours : en effet, sans le procès verbal de l'huissier indiquant que l'arrêté n'avait pas été encore pris dans l'après-midi du 30 avril, rien n'empêchait l'Inspecteur, selon les parents, de le dater de deux mois plus tôt.

Dans leur mémoire, ils insisteront tout particulièrement sur l'absence de concertation, la mauvaise foi de l'administration, mais ils développeront aussi, pour prendre en défaut l'administration sur son propre terrain les difficultés sociales du Pays de Saugues (faiblesse

des ressources de la population notamment), point sur lequel le rectorat ne répondra jamais, ni pour le référé, ni pour le jugement de fond, preuve s'il en est de ce « *silence social* » évoqué par Marie Raynal, « *silence social* » qui affecte tout particulièrement le rural isolé, comme si la superposition des exclusions - territoriales et sociales- étaient, au plein sens du terme, « impensables ».

Des méthodes contestables ... et contestées

A contrario, l'administration cherchera à prouver, contre toute vraisemblance (et bien que ce point soit en fait secondaire au plan juridique), qu'elle a bien cherché à assurer la concertation, y compris en produisant des documents fort peu conformes à la réalité, telle cette lettre de l'inspecteur de la circonscription (en date du 30 juin 2004 et vraisemblablement rédigée dans le seul but de figurer dans la défense en référé du rectorat), affirmant (entre autre) s'être rendu, lui-même ou son adjoint, six fois à Saugues dans un but de concertation, mais sans n'avoir jamais pu rencontrer la municipalité ou les représentants des familles : « *à chaque fois, le seul interlocuteur que nous ayons eu a été Monsieur S., directeur* », écrit donc l'Inspecteur qui n'hésite pas à insinuer que personne, à Saugues, ne s'intéresse aux questions d'éducation : « *S'agissant de la concertation avec la Municipalité, les familles, leurs associations, à aucun moment nous avons été interpellés. (...) Autrement dit, aucun enseignant ni représentant de parents d'élèves n'avait cru bon d'y participer. C'est la seule réunion d'harmonisation sur l'ensemble des collèges de la circonscription qui se soit déroulée dans ces conditions. Partout ailleurs, les professeurs et les représentants des familles étaient présents* ».

Ce courrier, à qui les représentants des parents donneront beaucoup de publicité, aura pour effet d'accroître encore l'indignation et d'aggraver la perte de confiance des citoyens dans leurs institutions. Dès le 30 juillet, le maire de Saugues adressera un courrier de protestation au recteur insistant sur tous les faits erronés : « *je regrette donc que vous dussiez user d'inexactitudes ou d'informations erronées pour assurer votre défense. Cette attitude ne semble pas être en adéquation avec la fonction assumée par un fonctionnaire de l'Education Nationale* ». Le 9 août 2004, c'est au tour du directeur de l'école primaire de faire part de son mécontentement - et de son amertume après avoir été mis en cause- à l'Inspection d'Académie : « *Monsieur F. dit qu'il est venu 4 fois à Saugues. Mes collègues peuvent certifier qu'ils ne l'ont vu qu'une seule fois (...) Donc devant de telles allégations mensongères, je me demande, avec une immense tristesse, quels sont le rôle et la valeur d'un petit directeur de base. Etant mis plusieurs fois en cause, j'en arrive à me poser la question de mon maintien au poste de directeur d'école dans un milieu rural isolé. Je pense qu'il est regrettable qu'un supérieur soit obligé d'user de tels mensonges pour faire aboutir un dossier. Après 35 ans d'enseignement, je ne pensais pas que cela soit possible (...) quelle immense déception et quelle très grande amertume !* »⁷.

Au final, dans son jugement du 10 mars 2005, le tribunal administratif relèvera que l'arrêté « est entaché d'excès de pouvoir », mais ne reviendra pas sur la décision de suppression du sixième poste de l'école de Saugues⁸ ; il annulera toutefois l'arrêté de l'Inspecteur d'Académie pour ce qui concerne la fermeture de l'école d'Alleyras, en raison d'un vice de forme (défaut d'étude d'impact), et condamnera l'Etat à verser 300 euros aux plaignants, verdict relativement conforme à la jurisprudence qui, dans le cas des petites écoles, donne

⁷ Une copie de ces deux courriers a été remise aux parents d'élèves par leurs auteurs, qui ont accepté, très courageusement pour ce qui est du directeur d'école, qu'elles soient ajoutées au mémoire de jugement sur le fond.

⁸ A cette date, aucun tribunal administratif, quelles que soient les circonstances, n'avait donné raison à une école disposant de plusieurs postes d'enseignants, contrairement aux écoles à classe unique : la jurisprudence montre en effet que, concernant ces petites structures, les tribunaux n'hésitent pas à annuler les arrêtés des Inspections d'Académie et des rectorats. Pour l'association Ecole et Territoire, qui avait déposé le recours conjointement à celui des parents, l'enjeu résidait donc, le cas échéant, dans l'établissement d'un nouvel élément d'élargissement de la jurisprudence.

neuf fois sur dix raison aux plaignants. Cependant, l'Inspecteur d'Académie, qui ne s'est senti lié ni par cette décision juridique et ni par la circulaire du Premier Ministre, en date du 3 mars 2005 (publié au JO du 5 mars), instituant un moratoire d'au moins six mois sur les fermetures de services publics en milieu rural (y compris les collèges et les écoles), a décidé de prendre un nouvel arrêté pour fermer l'école d'Alleyras. Ces fermetures n'étaient-elles pas, quoi qu'il arrive, programmées ?

Contre cette forme d'administration, le combat est sans fin.

Epilogue

A travers l'école, le cas de Saugues, extensible à d'autres espaces ruraux isolés, est symptomatique des difficultés d'existence de la démocratie participative face à la toute-puissance de l'Etat, certain de son (bon) droit. La question va même au-delà puisque l'institution scolaire s'affranchit elle-même du droit qu'elle édicte, des comités paritaires aux commissions consultatives, voire même, en arrive à inventer des faits (les six visites de l'inspecteur notamment), ce qui est blessant pour les élus et ses propres personnels comme nous avons pu le constater. En définitive, l'implication citoyenne ne peut être réduite à un discours de modernité, fréquemment déployé, ou alors il n'est qu'un sophisme à usage communicationnel (Godignon, Thiriet, 1992). Dès lors, tous les montages concertatifs seraient-ils à déconstruire ? Plus largement, une institution oeuvrant à l'égalité des chances ne doit-elle pas être à l'écoute, être ouverte, alors que, trop souvent, elle produit elle-même ses études et évaluations ?

Pourtant, il n'existe guère d'espoir d'évolution sans interpellation des acteurs.

C'est le sens de ce texte.

Bibliographie

- ALPE, Yves, « L'observatoire de l'école rurale ; une nouvelle approche des scolarités en milieu rural », in « Le rural : terre d'exclusion ? », *Revue VEI (Ville-Ecole-Intégration-Enjeux)*, CNDP, n°134, septembre 2003, pp. 90-111.
- ALPE, Yves, (coord.), *L'enseignement scolaire en milieu rural et montagnard, tome 1, Espaces ruraux et réussites scolaires*, Besançon, Presses Universitaires de Franche-Comté, 2001.
- ARCY (D') François, « Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *Actualité juridique-droit administratif*, n° spécial "Décentralisation, bilan et perspectives", 20 avril 1992, p 110-114.
- CHIGNIER-RIBOULON, Franck, « De l'enfant de la République au Hussard de la République », *Perspectives Documentaires en Education*, revue de l'INRP, n°49, 2000, pp. 29-35.
- CHIGNIER-RIBOULON, Franck, FOURNIER Mauricette, « L'école du désert français : pérennité, spécificité et renouveau du local ; le cas de Saugues-en-Margeride », in « Le rural : terre d'exclusion ? », *Revue VEI (Ville-Ecole-Intégration-Enjeux)*, CNDP, n°134, septembre 2003, pp 129-150.
- CHIGNIER-RIBOULON, Franck, FOURNIER Mauricette, « Economie sociale et solidaire et développement local dans un espace en marge : les dynamiques associatives et citoyennes du pays saugain », in *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*, sous la direction de Alain Amintas, Annie Gouzien et Pascal Perrot, Presses universitaires de Rennes, collection « Des Sociétés », 2005, pp 195-212.
- Direction de la programmation et du développement, *Géographie de l'école*, octobre 2001,

n° 7.

- FEL, André et GACHON, Lucien (dir), *La Margeride : la montagne, les hommes*, Paris, INRA, 1983, 786 pages.
- FOURNIER Mauricette, « L'impossible projet de territoire : évolution agricole, révolution sociale, inertie politique au Pays de Saugues (Margeride) », in « *Crises et mutations des agricultures de montagne* », CERAMAC, PUBP, Clermont-Ferrand, 2003, pages 583-602.
- GODIGNON, Anne et THIRIET, Jean-Louis, « Dialoguons, dialoguez ou le sophisme démocratique », *Le Débat*, n° 68, janvier 1992, pp 20-27.
- JEAN, Yves, « Ecole et aménagement du territoire rural - Quel avenir pour les petites structures scolaires et les communes rurales ? », *Annales de géographie*, n°583, 1995, pp. 236-255.
- JEAN, Yves, « La mutation des campagnes et les perspectives des petites écoles rurales », *L'Espace Géographique*, n°1, 1997.
- KAYSER, Bernard (dir.), *Ils ont choisi la campagne*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996, 206 pages.
- LACOUTURE, Madeleine, *Réseau scolaire et moyenne montagne - les écoles des hautes terres du Puy-de-Dôme*, CERAMAC, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise Pascal, 2000, 547 pages.
- LEBOSSE, Jean-Claude, *Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée* : rapport de mission, Paris, Ministère de l'Education, 1998, 34 pages.
- MORACCHINI, Charles, *Systèmes éducatifs et espaces fragiles, les collèges dans les montagnes d'Auvergne*, PUBP, Clermont-Ferrand, 1992, 225 pages.
- Ollivro, Jean, « Le tournant éducatif breton », revue *ArMen*, n°146, mai-juin 2005, pages 10-17.
- RAYNAL, Marie, (coord.), « Le rural : terre d'exclusion ? », in *Ville-Ecole-Intégration-Enjeux*, CNDP, n°134, septembre 2003, 256 pages.
- « Ecoles et collèges ruraux - Ces classes qui se serrent les coudes », dossier de *Village Magazine*, n°73, 01 mars 2005.